Deutscher Bundestag **Drucksache 17/768**

17. Wahlperiode 23. 02. 2010

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)

zu der Verordnung der Bundesregierung
– Drucksachen 17/508, 17/591 Nr. 2 –

Neununddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissions-schutzgesetzes
(Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen – 39. BImSchV)

A. Problem

Die Verordnung dient der Umsetzung der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft in Europa, soweit diese nicht durch eine entsprechende Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes umgesetzt wird. Ziel ist es, schädliche Auswirkungen von Luftschadstoffen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern. Für besonders gesundheitsschädliche Feinstäube – sogenannte Partikel $PM_{2,5}$ – werden erstmals Luftqualitätswerte festgelegt. Künftig bedarf es eines Luftreinhalteplans, wenn der $PM_{2,5}$-Zielwert überschritten ist. Zur Erleichterung des Vollzugs wird die Abzugsmöglichkeit von Beiträgen natürlicher Quellen klarer geregelt.

B. Lösung

Zustimmung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 17/508 zuzustimmen.

Berlin, den 9. Februar 2010

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Eva Bulling-Schröter Vorsitzende	**Dr. Michael Paul** Berichterstatter	**Ute Vogt** Berichterstatterin	**Dr. Lutz Knopek** Berichterstatter
	Ralph Lenkert Berichterstatter	**Dorothea Steiner** Berichterstatterin	

Bericht der Abgeordneten Dr. Michael Paul, Ute Vogt, Dr. Lutz Knopek, Ralph Lenkert und Dorothea Steiner

I. Überweisung

Die Verordnung der Bundesregierung auf **Drucksache 17/508** wurde gemäß § 92 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Drucksache 17/591 Nr. 2) zur alleinigen Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Verordnung dient der Umsetzung der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, soweit diese nicht durch eine entsprechende Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes umgesetzt wird. Ziel ist es, schädliche Auswirkungen von Luftschadstoffen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern. Für besonders gesundheitsschädliche Feinstäube – sogenannte Partikel $PM_{2,5}$ – werden erstmals Luftqualitätswerte festgelegt. Künftig bedarf es eines Luftreinhalteplans, wenn der $PM_{2,5}$-Zielwert überschritten ist. Zur Erleichterung des Vollzugs wird die Abzugsmöglichkeit von Beiträgen natürlicher Quellen klarer geregelt.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat die Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 17/508 in seiner 5. Sitzung am 9. Februar 2010 beraten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hob hervor, das Ziel der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sei die Verbesserung der Luftqualität. Es gelte, die Belastung von Mensch und Umwelt durch Luftschadstoffe zu vermeiden oder zu verringern. Aus dem Jahre 1996 stamme eine Luftqualitätsrahmenrichtlinie mit insgesamt drei sog. Tochterrichtlinien. Diese Luftqualitätsrahmenrichtlinie sei durch die Luftqualitätsrichtlinie aus dem Jahre 2008 abgelöst worden. Die vierte Tochterrichtlinie der ursprünglichen Luftqualitätsrahmenrichtlinie sei aus formalen Gründen nicht einbezogen worden. Mit der 39. BImSchV werde die Luftqualitätsrichtlinie einschließlich der Regelungen der vierten Tochterrichtlinie aus dem Jahre 2004 sowie der National Emission Ceiling-Richtlinie (NEC) aus dem Jahre 2001 umgesetzt. Die bisher in der 22. BImSchV geregelten traditionellen Luftschadstoffe und das in der 33. BImSchV geregelte bodennahe Ozon würden durch Regelungen der 39. BImSchV abgelöst. Diese Zusammenfassung der Luftqualitätsanforderungen in einer Verordnung aus Vereinfachungsgründen begrüße die Fraktion der CDU/CSU. Es handele sich um eine 1:1-Umsetzung von Europäischem Recht in deutsches Recht. Grundsätzliche Veränderungen von Grenzwerten für Luftschadstoffe seien nicht vorgenommen worden. Außer begrifflichen Änderungen, so hießen die sog. Aktionspläne jetzt Pläne für kurzfristige Maßnahmen, gebe es im Wesentlichen drei Neuregelungen: Die Erste betreffe die Festlegungen zu gesundheitsschädlichen Feinstäuben von $PM_{2,5}$, die wegen ihrer Lungengängigkeit besonders gesundheitsgefährdend seien. Weiterhin seien Regelungen zur Behandlung natürlicher Emissionen und Streumittel vorgesehen. Es sei einleuchtend, dass gesundheitsgefährdende Aerosole in die Betrachtung einbezogen werden müssten, dass aber solche Aerosole, wie z. B. das Salz in der Luft bei Seebädern bei der Berechnung außen vorgelassen werden sollten. Die Regelungen der 39. BImSchV ermöglichten es nun, diese Werte zu bereinigen, d. h., dass bei den Messungen diese gesundheitsverbessernden Aerosole bzw. die aus dem Streumitteleinsatz herrührenden Partikel herausgerechnet werden. Zum Dritten werde die Möglichkeit der Fristverlängerung für Grenzwerte von Benzol, PM_{10} und Stickstoffdioxid geregelt. Damit werde insbesondere der Tatsache Rechnung getragen, dass innerhalb des vorgesehenen Zeitraums nicht überall die angestrebte Luftqualität hergestellt werden könne. Die Richtlinie erlaube eine solche Fristverlängerung nur unter bestimmten Voraussetzungen materieller Art. Es bedürfe insbesondere eines Luftreinhalteplanes, in dem dargelegt werde, wie die Luftqualität bis zum Ende der Fristverlängerung tatsächlich auch verbessert werden könne. Bei PM_{10} seien außerdem standortspezifische Ausweitungsbedingungen oder ungünstige klimatische Bedingungen oder grenzüberschreitende Schadstoffeinträge notwendig, bevor einer solchen Fristverlängerung zugestimmt werden könne. Dies ergebe sich aus Artikel 22 der Luftqualitätsrahmenrichtlinie. Es existiere eine Internetseite der Europäischen Kommission, auf der nachzulesen sei, in welchen EU-Mitgliedstaaten Anträge gestellt worden und wie diese beschieden worden seien. Die EU-Kommission habe ein eigenes Verfahren mit Leitlinien dazu eingerichtet. Die Anträge würden von der EU-Kommission geprüft und gebilligt oder aber auch mit Auflagen versehen. Von der Deutschen Umwelthilfe seien in einem Schreiben insbesondere zwei Punkte angesprochen worden. Es handele sich zum einen darum, dass die Voraussetzungen des Artikels 22 der Luftqualitätsrichtlinie nicht ausdrücklich noch einmal in der 39. BImSchV genannt würden. Die Voraussetzungen nach denen eine Fristverlängerung möglich sei, seien dort nicht ausdrücklich aufgeführt. Das sei auch nicht erforderlich, da die Europäische Kommission die Verlängerungsanträge anhand Artikel 22 und den dort festgelegten Voraussetzungen prüfe. Eine nochmalige Aufnahme dieser Voraussetzungen sei überflüssig. Der zweite Vorschlag der Deutschen Umwelthilfe beinhalte eine Klarstellung. In § 27 solle aufgeführt werden, unter welchen Bedingungen Luftreinhaltepläne aufgestellt werden sollten. Die vom Bundesumweltministerium vorgelegte Verordnung stelle strengere Anforderungen an die Luftqualität, indem allgemein auf die Einhaltung der Grenzwerte abgestellt und nicht, wie von der Deutschen Umwelthilfe vorgeschlagen – einzelne Schadstoffe herausgegriffen würden. Auch künftig werde die Luftqualitätsverbesserung eine wichtige Rolle spielen. Ein Schlüssel hierfür sei sicherlich die Modernisierung der Fahrzeugflotte. Mit der Euro-6-Norm für Diesel-Pkw sei eine wichtige Wegweisung erfolgt. Bei Einhaltung der Euro-6-Norm entfalle das Problem des Stickstoffdioxids. Deshalb sei es auch richtig, dass die Bundesregierung eine Förderung ab 2011 vorgesehen habe. Im

Übrigen habe auch die auf den Weg gebrachte 1. BImSchV-Novelle und die Weichenstellung in Richtung Elektromobilität positive Auswirkungen auf die Luftqualität. Jedenfalls sei die 39. BImSchV ein Schritt in die richtige Richtung.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, die Konkretisierung der Voraussetzungen im Falle der Beantragung einer Fristverlängerung sei sinnvoll. Es stelle sich die Frage, warum das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit dem nicht nachkomme. Eine Klarstellung unter welchen Voraussetzungen überhaupt die Fristverlängerung möglich sei, sei in jedem Fall nutzerfreundlich. Gesetze müssten aus sich heraus ohne Hinzuziehung einer Richtlinie verständlich sein.

Die **Fraktion der FDP** wies darauf hin, in der Einschätzung, welche luftverschmutzenden Faktoren gesundheitlich am gravierendsten seien, habe sich in den letzten Jahren herausgestellt, dass dies der Feinstaub sei. In den letzten Jahren habe sich herauskristallisiert, dass nicht nur der Feinstaub, sondern dass Kleinpartikel im Feinstaub besonders problematisch seien. Deshalb sei jetzt begrüßenswerter Weise $PM_{2,5}$ mit erfasst. Man untersuche schon $PM_{1,0}$ und gehe sogar noch weiter bis $PM_{0,1}$. Je kleiner die Partikel würden, desto problematischer sei, dass die Durchgängigkeit in den Lungenalveolen entsprechend stärker sei. Es sei allerdings schwierig, das Ganze an Hand von systematischen Messungen darzustellen. Das erfordere einen hohen Aufwand. Man benötige entsprechende etablierte validierte Messtechniken. Die Daten kämen nach und nach auf den Tisch und würden publiziert. Derzeit sei es sinnvoll, sich auf die $PM_{2,5}$ zu beschränken. Bei den ultrafeinen Partikeln gebe es die polycyclischen aromatischen Kohlenwasserstoffe und die Nitro-PAK's. Diese hätten die unangenehme Eigenschaft, dass sie sich sekundär in der Luft durch fotochemische Reaktionen veränderten. Sie verteilten sich auch in geografischen Größenordnungen, die weit über den Bereich von Städten hinausgingen. Die Sinnhaftigkeit von Umweltzonen könne man in diesem Bereich in Frage stellen. Eine explizite Ausführung der Ausnahmekriterien in der 39. BImSchV sei nicht notwendig.

Die **Fraktion DIE LINKE.** merkte an, die Vorgaben der EU hätten im Interesse der Gesundheit verschärft werden können. Bei Nichteinhaltung der Grenzwerte bestehe die Möglichkeit, mit Maßnahmeplänen die Luftqualität zu erreichen. In der Verordnung fehle aber das Erfordernis, dass die Grenzwerte im Rahmen eines solchen Maßnahmeplans vorzeitig erreicht werden müssten. In der EU-Richtlinie sei das vorgegeben. Ein weiterer Kritikpunkt sei, dass die Ausnahmeregelungen zeitlich unbefristet sein könnten. Das sei ein ernstes Problem. Sinnvoll wäre das Einziehen von Grenzen gewesen. Die Fraktion DIE LINKE. erbitte eine Stellungnahme der Bundesregierung, wie sie die EU-Konformität dieser Verordnung auch in Bezug auf die Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe beurteile.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erinnerte daran, die Bundesregierung habe im Herbst 2009 beschlossen, die Nachhaltigkeitsprüfung in die Gesetzesfolgenabschätzung aufzunehmen. Zum ersten Mal werde dies bei der vorliegenden Verordnung praktiziert. Allerdings müsse man das Verfahren als mangelhaft werten. Die Nachhaltigkeitsprüfung beschränke sich auf konturenlose Aussagen und sei unzureichend. Es werde kein Bezug zur Nachhaltigkeitsstrategie hergestellt und die Nachhaltigkeitsindikatoren würden in keiner Weise einbezogen. Zur Verordnung sei anzumerken, es sei ein Fortschritt, dass Ultrafeinstaubpartikel und Stickstoffdioxide aufgenommen würden. Über eine 1:1-Umsetzung gehe man aber nicht hinaus und selbst diese erfolge sehr spät. Deutschland sei von der EU-Kommission zweimal gemahnt worden, was viele Länder zum Anlass genommen hätten, ihrerseits mit der Umsetzung noch länger zu warten. Die Kritik der Deutschen Umwelthilfe an Grenzwerten und Fristverlängerung sei berechtigt, auch wenn man sie nicht im vollen Umfang teile. Jedenfalls sei die Verordnung aus Sicht der Anwender nicht transparent. Die Fristverlängerung sei eine unsaubere Regelung. Es entstehe der Eindruck, dass Kommunen Fristverlängerung bekommen könnten, ohne dass sie überhaupt die Voraussetzung für eine Fristverlängerung erfüllten. Aus der Praxis wisse man, dass dies Umsetzungsdefizite erzeuge. Zu prüfen sei, ob Artikel 22 der EU-Richtlinie in den § 21 der Verordnung aufgenommen werden müsse. Ferner sei klärungsbedürftig, ob die Kommunen weiterhin verpflichtet seien, während des Notifizierungsverfahrens bei der Kommission die Grenzwerte einzuhalten.

Die **Bundesregierung** stellte klar, Artikel 22 der Richtlinie, der Fristverlängerung und die Ausnahmeregelung beinhalte, gelte unmittelbar. Die Mitteilung einer Ausnahme oder einer Fristverlängerung an die Kommission und anschließende Beurteilung dieser Mitteilung durch die Kommission, sei nicht davon abhängig, dass Artikel 22 der Richtlinie zuvor in innerstaatliches Recht umgesetzt worden sei. Bereits 10 deutsche Kommunen hätten die Fristverlängerung bei Feinstaub PM_{10} beantragt und erhalten.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, der Verordnung auf Drucksache 17/508 zuzustimmen.

Berlin, den 9. Februar 2010

Dr. Michael Paul Berichterstatter	**Ute Vogt** Berichterstatterin	**Dr. Lutz Knopek** Berichterstatter
Ralph Lenkert Berichterstatter	**Dorothea Steiner** Berichterstatterin	

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333